Ministerie van Veiligheid en Justitie

Bijlage II

(Dit betreft een bijgestelde nota op basis van een ophoging van het aantal ingewilligde nareizigers: de totale asielinstroom komt daardoor uit op: 93.600)

Voorzitter en leden crisisstaf hoge instroom

Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken
Directie Regie Vreemdelingenketen
Afdeling ketensturing

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Contactpersoon
[redacted]

nota

Asielprognose 2016

Datum
22 september 2015

Ons kenmerk
-

Concipiënten
[redacted]

Inleiding

De Directie Vreemdelingenketen (DRV) had medio augustus een prognose opgeleverd ten behoeve van de Meerjarige Productieprognose (MPP) voor 2016. De ontwikkeling van de asielinstroom in de afgelopen weken vraagt echter om een herziening hiervan. Op 16 september heeft DRV reeds een nota opgesteld met een prognose voor de resterende maanden van 2015. In onderhavige vervolgnota lever ik een voorlopige prognose op voor 2016, naar aanleiding van de recente ontwikkelingen. Deze prognose zal verder verfijnd worden binnen het MPP-traject, dat in november moet eindigen.

Beslispunt

Bespreking van de onderhavige prognose van een totale asielinstroom van 93.600 en de consequenties hiervan.

Toelichting

Prognose totale asielinstroom

In tabel 1 hieronder treft u de prognose voor 2015 en 2016 aan. De tabel toont de prognose voor eerste aanvragen uitgesplitst naar de nationaliteiten Syrië/staatloos, Eritrea en overige nationaliteiten. De prognose van eerste aanvragen wordt verderop nader toegelicht. Het aantal herhaalde asielaanvragen in 2016 is op basis van ervaringsgegevens uit 2014 en de beschikbare maanden van 2015 en de samenstelling van de instroom aan eerste aanvragen ingeschat op 8% van het aantal eerste asielaanvragen.

Het aantal nareizigers wordt in 2016 geschat op 25.600. De inreis van nareizigers is afhankelijk is van vele onzekere factoren. Te denken valt aan de IND-productie van eerste asielaanvragen en hoe de afhandeling van nareisverzoeken (op de posten) verloopt. Grosso modo zitten 9 tot 12 maanden tussen een eerste asielaanvraag en de inreis van ingewilligde nareizigers. Voor de inreis van nareizigers in 2016 is dus vooral de asielinstroom van 2015 en de

productieplanning van de IND relevant. De verwachte hoge instroom van eerste asielaanvragen in 2016, zal doorwerken in de nareisaantallen voor 2017.

Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken
Directie Regie Vreemdelingenketen
*

Datum
16 september 2015

Ons kenmerk
-

	Prognose 2015	Prognose 2016	Aandeel nationaliteit	Geschat inwilligings-percentage
Eerste asielaanvragen Syrië + staatloos	24.000	36.000	57%	97%
Eerste asielaanvragen Eritrea	8.000	9.000	15%	97%
Eerste asielaanvragen overige nationaliteiten	12.000	18.000	29%	24%
Subtotaal eerste aanvragen	44.000	63.000	100%	76%
Herhaalde asielaanvragen	2.000	5.000		
Inreis nareizigers	12.000	25.600		
Totale asielinstroom	**58.000**	**93.600**		

Tabel 1: Prognose totale asielinstroom voor 2016.

De prognose kan lineair worden doorgetrokken naar de andere jaren van de begrotingsreeks. Voor 2016 t/m 2020 wordt uitgegaan van 93.600.

Prognose eerste asielaanvragen
De prognose van eerste asielaanvragen sluit aan bij de werkwijze van de Migratieradar, waarbij niet alleen gebruik wordt gemaakt van extrapolaties, maar ook van kwalitatieve en kwantitatieve informatie over onze internationale omgeving (zend- en transitlanden). Met gebruikmaking van deze methode is op 16 september reeds een adviesscenario uitgekomen van 44.000 eerste asielaanvragen voor heel 2015. Hierbij is uitgegaan van het gebruikelijke seizoenspatroon, waarbij het instroomniveau in de laatste maanden van 2015 gemiddeld genomen terug is op het niveau van augustus. De Eritrese instroom droogt vanaf oktober snel op, zoals in eerdere jaren ook het geval is geweest. De Eritrese instroom is ook vrijwel volledig afhankelijk van de Middellandse zeeroute en de daarmee gepaard gaande weersomstandigheden. De Syrische instroom verloopt voornamelijk via de Oostelijke mediterrane en Balkanroutes en deze zijn minder weersafhankelijk. Toch kenden deze routes ook het afgelopen jaar seizoenspatronen. Verder spelen de actualiteiten een grote rol. In dit scenario is het uitgangspunt dat de drastische maatregelen die Hongarije neemt (het hek aan de grens met Servië en de strafbaarstelling van het illegaal oversteken), en de extra grenscontroles door diverse lidstaten, een (tijdelijk) dempend effect zullen hebben op de instroom van Syriërs/staatlozen en overige nationaliteiten. Asielzoekers en mensensmokkelaars zullen echter alternatieve routes bedenken en zich aan de nieuwe omstandigheden aanpassen.

Het scenario van een instroom eerste aanvragen van 44.000 voor heel 2015 vormt het uitgangspunt voor de scenario's in 2016. Elk scenario krijgt een bepaalde waarschijnlijkheid toegedicht (zie tabel 2). De uiteindelijke prognose is het gewogen gemiddelde van deze scenario's. Hieronder worden de aannames voor de scenario's beknopt nader toegelicht.

	Scenario laag	Waarschijnlijkheid	Scenario midden	Waarschijnlijkheid	Scenario hoog	Waarschijnlijkheid	Scenario extreem hoog	Waarschijnlijkheid	Gewogen scenario
Syrië + staatloos	10.000	0%	24.000	30%	36.000	40%	48.001	30%	36.000
Eritrea	3.800	10%	8.000	60%	12.000	20%	16.001	10%	9.200
Overige instroom	6.000	0%	12.000	30%	18.000	40%	24.001	30%	18.000
Subtotaal eerste aanvragen	19.800		44.000		66.000		88.000		**63.000**

Tabel 2: Scenario's eerste asielaanvragen.

Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken
Directie Regie Vreemdelingenketen
*

Het scenario "laag" is onveranderd gebleven t.o.v. de prognose van een maand geleden. Alleen de daaraan gekoppelde waarschijnlijkheden zijn aangepast. Voor de instroom uit Syrië/staatloos en overige nationaliteiten geldt de aanname dat het zeer onwaarschijnlijk is dat de instroom eerste aanvragen in 2016 substantieel lager zal zijn dan in 2015. Voor Eritrea geldt dat dit scenario nog wel tot de mogelijkheid behoort (10% kans), aangezien de huidige vluchtelingencrisis vooral samenhangt met de instroom van asielzoekers via de oostelijke mediterrane en Balkanroute.

In het scenario "midden" is het uitgangspunt dat de instroom in 2016 gelijk zal zijn aan de prognose van de instroom in 2015. Voor Eritrea schatten wij de kans hierop op 60% en voor Syrië/staatloos en overige nationaliteiten op 30%.

In het scenario "hoog" is het uitgangspunt dat de instroom met 50% stijgt t.o.v. de prognose in 2015. Dit is bij Eritreërs minder aannemelijk (20% kans) dan bij Syriërs/staatlozen en overige nationaliteiten (40% kans). Er zijn namelijk nog onbevestigde signalen vanuit BZ dat Eritrese vluchtelingenkampen aan het krimpen zijn. Dit zou erop duiden dat de potentiële groep Eritreërs die naar Europa zal gaan niet groeiende is. Voor wat betreft Syriërs/staatlozen en overige nationaliteiten is een toename met 50% zeer voorstelbaar. De instroom aan eerste aanvragen in de tweede helft van 2015 zal naar verwachting het viervoudige zijn van de instroom in de eerste helft van 2015. Als de instroom van de tweede helft van 2015 de toon zet voor de komende maanden, dan is een stijging van 50% in 2016 t.o.v. heel 2015 zeer reëel.

In het scenario "extreem hoog" gaan we uit van een verdubbeling van de instroom t.o.v. 2015. Bij Eritrea is de kans hierop zeer laag (10%), terwijl deze bij Syrië/staatloos en overige nationaliteiten wel in grotere mate voorstelbaar is (30%). Bij de overige nationaliteiten zien we nu al dat het aantal Irakezen aan het toenemen is en EU-breed stijgt ook het aantal Afghanen. Ook Balkanlanden of Oekraïne kunnen voor een opwaartse beweging zorgen. Verder geldt hier de aanname dat de tweede helft van 2015 representatiever is voor 2016 dan de eerste helft van 2015.

Het gewogen scenario komt uit op 63.000 eerste asielaanvragen in 2016.

Inwilligingspercentages
In tabel 1 is ook een geschat inwilligingspercentage weergegeven. De verwachting hierbij is dat Dublinafspraken steeds meer op losse schroeven komen te staan, ondanks het feit dat Dublin nog steeds wel staand beleid is. Op dit moment worden Syriërs/staatlozen en Eritreërs die afgewezen worden, vrijwel allemaal afgewezen op grond van Dublin. De verwachting is dat er in 2016 veel minder Dublinclaims gelegd kunnen gaan worden en dit leidt tot een stijging van het inwilligingspercentage voor Syriërs/staatlozen en Eritreërs van circa 92% naar 97%. Het inwilligingspercentage voor overige nationaliteiten wordt op 24% geschat, gelijk aan het huidige percentage. In totaal betekent dit een verwacht inwilligingspercentage op eerste asielaanvragen van 76%.

Onzekerheden
Wellicht ten overvloede melden we dat deze prognose met grote onzekerheden is omgeven. De nationale en internationale ontwikkelingen volgen elkaar in een ijltempo op, en realisatiecijfers die enkele weken geleden nog ondenkbaar leken zijn nu werkelijkheid geworden. Het aantal eerste asielaanvragen in 2015 zal naar

verwachting een verdubbeling zijn ten opzichte van 2014. Een verdere vermenigvuldiging t.o.v. 2015 is niet ondenkbaar. Gezien ook de ontwikkelingen bij onze oosterburen (mogelijk een vervijfvoudiging van het aantal asielaanvragen in 2015 t.o.v. 2014), de push factoren vanuit de conflicthaarden en opvang in de regio en de migratiedynamiek die de afgelopen weken is ontstaan, kan een verdere exponentiële groei van het aantal eerste asielaanvragen niet uitgesloten worden.

In de prognosemethodiek kan echter geen rekening worden gehouden met "*what if*" scenario's die in theorie tot de mogelijkheden behoren, maar waar nog geen concrete aanwijzingen voor zijn dat het ook echt gaat gebeuren. De potentiële groep die naar Europa zou willen bestaat uit enkele miljoenen ontheemden, waarvan het de grote vraag is hoeveel daarvan erin zullen slagen om Europa te bereiken. Daarbij bieden getallen uit het verleden geen enkele garantie voor de toekomst. Er zijn signalen[1] dat de prijzen die mensensmokkelaars vragen lager zijn geworden en daarmee wordt de reis naar Europa voor een steeds grotere groep toegankelijk. Beelden van asielzoekers die gewilde Europese bestemmingslanden bereiken worden verspreid via zowel mainstream als social media en hier gaat een grote voorbeeldwerking van uit met een versterkend effect op de instroom. Onder de huidige omstandigheden lijken alleen eventuele onorthodoxe maatregelen van lidstaten aan de buitengrenzen van Europa om illegale migratie tegen te gaan nog een dempend effect op de instroom in Noord-West Europa te kunnen hebben. De boodschap die Europese leiders bij deze crisissituatie zullen uitdragen kan eveneens een impact hebben op de migratiedynamiek en op de uiteindelijke verdeling binnen Europa. Uitnodigende woorden richting asielzoekers hebben hun aanzuigende werking de afgelopen weken bewezen.

Hervedelingsvraagstuk
Op dit moment is in Europa besloten over de herverdeling van 120.000 asielzoekers, maar er is nog geen begin gemaakt met de herverdeling van de 40.000 waarvan Nederland in juli 2.047 heeft toegezegd, verdeeld over een periode van twee jaar. In de prognose voor 2016 wordt geen rekening gehouden met het herverdelingsvraagstuk omdat er enerzijds nog te veel onzekerheden zijn en anderzijds omdat de te herverdelen personen in Nederland grotendeels al spontaan naar Nederland komen. De te herverdelen populatie zal namelijk bestaan uit asielzoekers "*in clear need of protection*" en daarvan is het de verwachting dat Nederland ook in 2016 hier nog steeds een behoorlijk EU-aandeel in zal hebben, waardoor het effect van de herverdeling op de Nederlandse instroom te verwaarlozen is.

Afstemming
De prognose en de onderliggende aannames zijn afgestemd tussen IND en DRV.

---

[1] De Kmar heeft dit vorige week nog bevestigd.